



# Scelte europee e sviluppo sostenibile

di **Lorenza Violini**

Professore ordinario di Diritto costituzionale,  
Università degli Studi di Milano

1. L'origine e l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile, pur appartenendo a due mondi apparentemente diversi e lontani, vedono le istituzioni europee e quelle internazionali unite da un *fil rouge* che non sempre si coglie, data appunto l'apparente lontananza dei due mondi. Né si può o si deve ritenere che i parallelismi cronologici siano frutto di una volontà specificamente orientata a una confluenza. Nondimeno, può essere interessante prendere coscienza del fatto che i percorsi delle due istituzioni corrono lungo binari che appartengono a una stessa linea del tempo, con non pochi incroci e sovrapposizioni.

La nascita e la comparsa sulla scena internazionale del concetto di sviluppo sostenibile si devono, come ormai è più che noto, al Rapporto del norvegese Brundtland pubblicato nel 1987 dalla World Commission on Environment and Development che ha formulato per primo il tema che è ormai sulla bocca di tutti, e cioè che il modello di sviluppo non può prescindere dal tener conto delle generazioni future, soprattutto per quanto riguarda il consumo delle risorse ambientali che – come è altrettanto noto – non sono infinite. Questa presa di coscienza era già presente in Europa dove, non a caso, nel 1986 si realizza la prima revisione dei trattati istitutivi per inserire, tramite l'Atto Unico europeo, la competenza europea in materia di tutela dell'ambiente, competenza il cui esercizio viene subordinato al rispetto del principio di sussidiarietà, quello secondo cui le competenze conferite si esercitano solo laddove gli Stati membri non siano in grado di ottenere con una loro azione risultati soddisfacenti.

2. Dopo questo iniziale accenno a una comune consapevolezza tra i due mondi, una prima chiara coincidenza temporale si ha nel 1992, anno in cui viene sottoscritto, in Europa, il Trattato di Maastricht. Essenzialmente finalizzato alla creazione dell'Unione monetaria e al percorso da seguire per conseguirla, il Trattato, per la prima volta, inserisce tra gli obiettivi della neoistituita Unione Europea, anche quello di promuovere un progresso economico e sociale che sia equilibrato e sostenibile (art. B del TUE). È dello stesso anno la convocazione a livello internazionale della Conferenza di Rio, la cui preparazione era stata attivata nel 1989 a opera della As-

semblea Generale delle Nazioni Unite con lo scopo di elaborare strategie e misure finalizzate a fermare e, possibilmente, a invertire gli effetti del degrado ambientale. Tale Conferenza si tenne a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 e adottò diversi documenti – tra cui la Earth Charter, meglio nota come Rio Declaration, e l'Agenda 21 – i quali delinearono un programma di azione da intraprendere nei successivi decenni al fine di pervenire alla sostenibilità del modello di sviluppo.

Da lì in poi si può identificare un percorso comune anche rispetto ai contenuti della sostenibilità, in cui le due istituzioni vanno in parallelo. Nel 1993 l'Europa lancia il 5° Programma di azione per la tutela dell'ambiente, molto significativamente denominato *Toward sustainability*. Tale programma fa propria la concezione di sostenibilità emersa a livello internazionale soprattutto per quanto riguarda l'interdipendenza tra le diverse politiche e i diversi servizi offerti dalle istituzioni pubbliche ai loro cittadini, i quali dovrebbero essere tutti finalizzati a realizzare il benessere dei cittadini stessi, "the ultimate limiting factors being the tolerance level of the natural environment and the resources available". Esso segna un punto di non ritorno nell'ambito delle strategie europee sull'ambiente, in quanto mira a superare la visione settoriale propria dei decenni precedenti per integrare invece le diverse azioni comunitarie dentro un unico *framework*, quello appunto che consenta nel tempo di pervenire a garantire la sostenibilità del modello di sviluppo. Come si legge nel testo, infatti, è a partire dal 1972 (Dichiarazione di Stoccolma dei Capi di Stato e di Governo) che l'Europa ha preso coscienza che "economic expansion is not an end in itself [...] it should result in an improvement in the quality of life as well as the standard of living"; nei due decenni successivi le quattro Strategie sull'ambiente avevano cercato di dare forma a questa consapevolezza ponendo le basi per più di 200 atti legislativi a protezione dell'ambiente. Ora, tutto questo deve portare a generare strategie globali che coinvolgano tutti gli attori e che leghino in un unico quadro tutti gli elementi che concorrono a proteggere e a conservare l'ambiente. Secondo questo importante documento, infatti, "the basic strategy is to achieve the full integration of environmental and other relevant policies through the active participation of all the main actors in the society, like administrations, enterprises, and public. This is possible through broadening and deepening the instruments for control and behavioural change, including greater use of the market forces". Questo comporta mettere a sistema le politiche di cinque settori chiave: industria, energia, trasporto, agricoltura e turismo, in modo da affrontare le sfide ambientali più rilevanti che sono: i cambiamenti climatici, le piogge acide e l'inquinamento dell'aria, la conservazione delle risorse naturali e della biodiversità, la gestione delle risorse idriche, l'ambiente urbano, le zone costiere e i rifiuti. Va ricordato che in questo contesto strategico si pone anche l'attività della Agenzia Europea per l'Ambiente che, secondo tali linee di lavoro, avrebbe dovuto avere un ruolo fondamentale.

3. Negli anni successivi alla Conferenza di Rio (1992-1996) la Commissione ONU per lo sviluppo sostenibile (UNCSD - United Nations Commission on Sustainable Development) ha elaborato numerose iniziative per perseguire tale importante

scopo, la più rilevante delle quali è stata l'adozione nel 1995 del *Work programme on Indicators of Sustainable Development*, alla cui formulazione hanno partecipato attivamente anche diversi membri della Commissione europea la quale, a sua volta, ha prediposto indicatori analoghi (anche se meno numerosi) per valutare i progressi della sostenibilità nei propri territori. Tutto questo lavoro ha portato, nel 1996, alla pubblicazione da parte delle istituzioni internazionali del cd. Blue Book (*Indicators of Sustainable Development. Framework and Methodologies*, 1996) che contiene 132 fogli metodologici sulla definizione, la metodologia e la significatività di tutti gli indicatori scelti. Essi sono stati divisi in quattro categorie: indicatori economici, sociali, ambientali e istituzionali nell'ambito dei quali sono state identificate tre tipologie di indicatori: i cd. *driving force indicators* che rappresentano le attività umane, i processi e le tipologie che hanno impatto sull'ambiente; i cd. *state indicators* che offrono una fotografia della situazione esistente e i cd. *response indicators*, relativi alle misure adottate. Sempre per andare in parallelo, nell'anno successivo, anche l'Unione europea ha adottato un Progetto Pilota contenente 40 indicatori presi dai 132 sanciti a livello internazionale, attivando così il processo di monitoraggio che è ancora oggi la base per la valutazione della sostenibilità dell'intero sistema europeo (*EU SDG Indicator set 2019. Result of the review in preparation of the 2019 edition of the EU SDG monitoring report*, 8 gennaio 2019 - con dati riferiti al 2018).

Il 1997, anno di pubblicazione del Progetto Pilota europeo, è stato anche l'anno del Trattato di Amsterdam che ha posto, tra l'altro, le basi per un incremento degli interventi europei nell'ambito delle politiche sociali tramite il metodo del coordinamento aperto.

Tra il 1997 e il 2000 l'Europa lavora all'ampliamento degli Stati membri, un'operazione che comporterà una serie di cambiamenti istituzionali e di contenuti che saranno codificati nel Trattato di Nizza del 2000, il quale predispone anche una Carta dei Diritti, nel cui ambito si colloca anche il nuovo "diritto alla sostenibilità" (Preambolo e art. 37 della Carta di Nizza).

Sempre nel 2000 viene predisposta e resa nota la cd. Strategia di Lisbona. Nell'intenzione dei proponenti, tale importante documento, finalizzato a governare le economie europee nel decennio tra il 2000 e il 2010, avrebbe dovuto avere come scopo di fare dell'Europa "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion".

Come è noto, anche a motivo della Grande Crisi economica, la maggior parte dei target indicati non potè essere raggiunta, il che ha fatto sì che si pensasse a tale Strategia come ampiamente sproporzionata rispetto al contesto in cui veniva inserita. Anche prima della crisi, infatti, già nel 2005, le istituzioni europee avevano preso coscienza dei limiti della Strategia stessa e si erano mosse per porvi rimedio; l'insorgere della crisi aveva poi dato il colpo di grazia a tale "sogno", come la

Strategia fu poi definita. E, tuttavia, va segnalato come il tema della sostenibilità sia nel frattempo diventato un tema centrale per identificare le caratteristiche della crescita economica. Esso diventerà negli anni successivi, fortemente determinati a creare le condizioni per il superamento della crisi, uno dei motori ritenuti in grado di meglio collaborare a tale importante scopo.

4. Accanto alla grande e molto ambiziosa Strategia di Lisbona, l'Europa predispose anche strategie specifiche sul tema della sostenibilità. La prima abbraccia il periodo dal 2001 al 2005 il cui scopo, si legge, è il "sustainable improvement of the well-being and standard of living of current and future generations", così riprendendo quasi letteralmente la definizione del Rapporto Brundtland. Le linee principali di questa Strategia, elaborate dalla Commissione (Commission Communication of 15 May 2001, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Commission proposal to the Göteborg European Council) furono fatte proprie dal Consiglio Europeo di Göteborg del 2001, altra pietra miliare per gli impegni europei a favore della sostenibilità. Tali conclusioni furono poi usate come documento di preparazione per il Summit mondiale del 2002, Rio+10, tenutosi a Johannesburg. Prima di questo Summit la Commissione presentò un'altra Comunicazione su come l'Unione dovesse contribuire a perseguire lo sviluppo sostenibile nel mondo, elementi della quale furono in seguito incorporati nella Strategia al momento della sua revisione nel 2005 (*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the review of the Sustainable Development Strategy - A platform for action*, 13 dicembre 2005). E, in effetti, nel 2006 una nuova Strategia specifica per il perseguimento della sostenibilità fu posta in essere per decisione del Consiglio europeo di Bruxelles dopo che, nel 2005, a opera della Commissione, erano stati creati dei nuovi indicatori finalizzati a monitorarne i risultati; tra l'altro, sempre nel 2005, era stato pubblicato il primo Monitoring Report sulla sostenibilità a opera di Eurostat, che abbracciava il periodo dal 1990 al 2005; in seguito i rapporti di monitoraggio avranno scadenza biennale fino all'ultimo, pubblicato – come già detto – nel 2019.

La nuova Strategia, necessaria per l'allargamento della UE e per i vari cambiamenti registrabili a livello globale, si basava sulla presa di coscienza della lontananza delle politiche europee dal raggiungimento di una vera sostenibilità, mentre si rilevavano persistenti trend non sostenibili a motivo dei cambiamenti climatici – ancora molto problematici –, dell'uso non corretto dell'energia, della presenza di minacce alla salute pubblica, della povertà ancora alta unita alla esclusione sociale, ai problemi demografici, alla gestione delle risorse naturali, alla perdita della biodiversità, all'uso del suolo, ai trasporti e alla crescente disuguaglianza tra ricchi e poveri.

Per raggiungere i propri obiettivi (*Key Objectives* in campo ambientale: safeguard the earth, respect the limits of natural resources, protect and improve the quality of the environment; in campo sociale: democracy, inclusion, health, safety and justice, fundamental rights, cultural diversities and equal opportunities; in campo economico: innovative, knowledge-rich, competitive and eco-efficient economy;

e in campo internazionale: encourage and defend democratic institutions inside and worldwide) la UE enunciava i principi fondamentali cui attenersi per la progettazione delle proprie politiche (*Key Principles*: promotion and protection of fundamental rights; solidarity within and between generations; open and democratic society; involvement of citizens; involvement of business and social partners; policy coherence and governance; policy integration; use best available knowledge; precautionary principle; make polluters pay). Il documento elencava poi le sfide fondamentali da affrontare con urgenza (*Key Challenges*: climate change and clean energy, sustainable transport, sustainable consumption and production, conservation and management of natural resources, conservation and management of natural resources, public health, social inclusion, demography and migration, global poverty and sustainable development). Ovviamente, tale Strategia prendeva in considerazione gli strumenti di coordinamento con la Strategia di Lisbona, quelli relativi al monitoraggio e al controllo degli effetti delle politiche e quelli funzionali al coordinamento con tutti gli attori, compresi quelli internazionali.

Gli effetti di quest'ultima specifica Strategia saranno ampiamente monitorati negli anni successivi sia da Eurostat (che dal 2007 produce i Report biennali previsti dalla Strategia stessa) sia dalla Commissione, la quale predispone alcuni Reports per il Parlamento e per il Consiglio Europeo (v. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Progress Report on the Sustainable Development Strategy 2007*, 22 ottobre 2007, in cui la Commissione registra modesti progressi ma anche un incremento nella progettazione di politiche di sostenibilità, con particolare riguardo ai cambiamenti climatici e alla produzione di energia pulita), fino alla decisione di far confluire la Strategia specifica nella più generale e completa Strategia *Europe 2020*, effettiva per il decennio (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*, 24 luglio 2009 – in cui afferma che: "The shift to a safe and sustainable low carbon and low input economy will require a stronger focus in the future. Priority actions should be more clearly specified in future reviews. Governance, including implementation, monitoring and follow up mechanisms should be reinforced for example through clearer links to the future EU 2020 strategy and other cross-cutting strategies"). Non a caso la nuova Strategia si chiamerà: *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

5. Sul piano del diritto comunitario primario codificato nei Trattati, il decennio che è iniziato nel 2010 ha visto in un primo tempo il tentativo fallito di dare all'Europa una Costituzione, che mirava a forzare il processo di integrazione verso una via più decisamente federale, e poi, nel 2007, la firma del Trattato di Lisbona il quale, all'art. 3, ribadisce, rafforzandola, l'adesione ai principi dello sviluppo sostenibile da parte degli Stati e dei governi europei sia nella politica interna sia in quella internazionale. Recita infatti l'articolo citato, al comma 3: "The Union shall esta-

blish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance. E, ancora, al comma 5: "In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests and contribute to the protection of its citizens. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights, in particular the rights of the child, as well as to the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter". L'intero impianto valoriale dell'Unione risulta così informato al principio della sostenibilità e questo si rifletterà nelle decisioni che saranno adottate da quel momento fino al presente. Basti pensare alla politica dei trasporti, alle scelte legislative rispetto all'uso della plastica, alla politica industriale nei confronti dell'automobile, alle scelte in materia di agricoltura.

Le scelte compiute porteranno a una ancora più intensa partecipazione ai processi internazionali, soprattutto a quelli rivolti all'emanazione, nel settembre del 2015, dei 17 Goals for Sustainable Development (SDGs), in cui l'Unione ha giocato un ruolo molto attivo e si è vincolata a dare attuazione entro il 2030 a tali Obiettivi, che riflettono le scelte già compiute dall'Europa rispetto alle priorità da perseguire in tutti i settori della propria attività.

Lo schema dei Goals diventerà, inoltre, il riferimento per coordinare tutte le politiche e le azioni dell'UE, così da dare trasparenza al proprio agire e conferire leggibilità degli effetti che tali azioni pongono in essere. Si veda per tutti la Comunicazione della Commissione del novembre 2016, in cui la Commissione riprogetta le proprie politiche, nell'ambito delle proprie competenze, a partire dagli SDGs elaborati a livello internazionale (*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Next steps for a sustainable European future. European action for sustainability*, 22 novembre 2016). Del resto, questa era già una delle otto priorità che si era data la nuova Commissione presieduta da Junker al momento del suo insediamento nel 2014: la priorità n. 5 stabiliva infatti che la Commissione avrebbe perseguito "a deeper and fairer Economic and Monetary Union, in particular the European Pillar of Social Rights and action on Corporate Social Responsibility help to address the challenges of work in the 21st century as required by the SDGs".

Tale Commissione, come è noto, concluderà il suo mandato nel 2019, dopo le prossime elezioni del Parlamento europeo. Sarà interessante monitorare come la futura legislatura europea sarà fedele a tutti i valori fin qui enunciati e, in particolare, a quelli che fanno capo al principio di sostenibilità.